

DICTAMEN EMITIDO A REQUERIMIENTO DE DIVERSAS ASOCIACIONES SOBRE LA CONFORMIDAD A LA CONSTITUCIÓN DE LA LEY CATALANA DE POLÍTICA LINGÜÍSTICA DE 7 DE ENERO DE 1998

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid
Abogado*

Por D. José Domingo Domingo, en nombre de la Asociación por la Tolerancia, Acción Cultural Miguel de Cervantes, Asociación de Profesores por el Bilingüismo, Coordinadora de Afectados en Defensa del Castellano y Fundació Concòrdia, se requiere mi opinión en Derecho sobre la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de Enero, de Política Lingüística.

Acceptando dicho requerimiento tengo el honor de emitir el siguiente

DICTAMEN

I. OBSERVACIONES PRELIMINARES

El Letrado que suscribe no tiene la menor reserva en relación al propósito básico que anima la Ley objeto de la consulta de establecer «una política lingüística que ayude eficazmente a *normalizar* la lengua propia de Cataluña» (*sic.* en el preámbulo de la misma) o de cualquier otra de las lenguas españolas que tienen el *status* de oficiales «en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos» (artículo 3.2, *in fine*, de la Constitución), pues comparte plenamente la idea de que

«la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección» (artículo 3.3. de la Constitución) y comprende perfectamente la legítima aspiración que expresa el artículo 3.3 del Estatuto Catalán de alcanzar la plena igualdad del catalán y del castellano «en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña».

En este punto, pues, considera positivamente, en principio, cuantas medidas de fomento arbitra la Ley en cuestión a efectos de «normalizar» el catalán, a las que entiende, que no cabría oponer otras objeciones que las que pudieran resultar de la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas públicas u otras semejantes.

Tampoco tiene reserva alguna acerca del régimen de cooficialidad del catalán y del castellano en el ámbito territorial de Cataluña (y de otras Comunidades Autónomas que aquí están fuera de consideración) en los términos que resultan del artículo 3 de la Constitución y del Estatuto de Cataluña, tal y como dicho régimen ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

No hará tampoco consideraciones de ningún tipo sobre el modelo lingüístico aplicable a la enseñanza no universitaria, cuestión ésta sobre la que ya tuvo ocasión de exponer su opinión a raíz de la Sentencia constitucional 337/94, de 23 de Diciembre (cfr. su comentario *La normalización del catalán como problema constitucional*, en el nº 87 de la Revista Española de Derecho Administrativo, págs. 323 y sig.).

Se referirá, pues, exclusivamente en este Dictamen a lo que aporta de nuevo la Ley de 7 de Enero de 1998 y, dentro de ello, a lo que exceda de una acción de fomento, que es, en su opinión, el ámbito natural de toda política de normalización, que, como ha quedado dicho, el Letrado que suscribe asume con total sinceridad y sin reserva alguna.

II. LA LEY DE 7 DE ENERO DE 1998 PARTE DE LA AFIRMACIÓN DE UN DEBER DE CONOCER Y USAR LA LENGUA CATALANA CONSTITUCIONALMENTE INEXISTENTE

Al definir los objetivos de la Ley el apartado III de su Preámbulo dice que:

«La modificación y actualización de la Ley de 1983 han de permitir también consolidar el compromiso estatutario de llegar a *la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos y de forma especial los de conocer las dos lenguas oficiales y usarlas, cosa que supone que, de acuerdo con el marco estatutario vigente, los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña deberán conocer la lengua catalana y la castellana* y tendrán el derecho a usarlas».

Se afirma así la existencia de un deber de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña (esto es, de los españoles que tengan vecindad en cualquiera de los municipios de dicha Comunidad: artículo 6.1 de su Estatuto) de conocer y aun de usar el catalán, que el articulado de la Ley reitera luego en múltiples ocasiones bajo la fórmula menos explícita «igualdad plena en cuanto a los derechos y debe-

res lingüísticos en todos los ámbitos» (artículos 1.3, 4.1, 5.1, etc.), cuya interpretación, sin embargo, es inequívoca a la vista del pasaje del Preámbulo que ha quedado transcrito. De que la afirmación de este deber está en la base de la Ley da fé el Dictamen emitido al respeto por el Consell Consultiu de la Generalitat el 18 de Diciembre de 1997 (págs. 16 y 17), que tengo a la vista.

Esta afirmación da sentido y sostiene un buen número de preceptos de la Ley objeto de la consulta. Importa, por lo tanto, comprobar en primer término si, en efecto, existe tal deber.

La respuesta a esta cuestión tiene que ser rotundamente negativa por las siguientes razones:

1. Tal deber no lo establece la Constitución, cuyo artículo 3 sólo impone el de conocer el castellano. Y no por olvido de las demás lenguas españolas, sino porque los constituyentes quisieron excluir expresamente un deber análogo en relación a éstas, como lo demuestran con toda claridad los trabajos parlamentarios en términos que no permiten la más mínima duda y que por ello deben ser recordados ahora.

El artículo 3 del Anteproyecto de Constitución dispuso ya que

«1. El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerlo y el derecho a usarlo.

2. Las demás lenguas de España serán también oficiales en los Territorios Autónomos de acuerdo con sus respectivos Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».

A este texto se formularon dos enmiendas por la Minoría Catalana, la nº 105 y la nº 106. A la primera terminó renunciando expresamente el Sr. Trías Fargas desde su primera intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados el día 12 de Mayo de 1978 por entender que

«vista fríamente y en este momento, sobre todo después de ver cómo esta Comisión ha votado el artículo 2, reconociendo las nacionalidades, a mí me parece excesiva».

Quedó en pie, por lo tanto, la segunda, es decir la nº 106, cuyo tenor literal era el siguiente:

«Las demás lenguas de España serán también oficiales en los territorios autónomos de acuerdo con sus respectivos Estatutos. *Todos los residentes en dichos territorios tienen el deber de conocer y el derecho a usar aquellas lenguas.*»

Dicha enmienda fue defendida en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso en la fecha ya indicada por el Sr. Trías Fargas, cuyo discurso hizo especial hincapié en el deber en cuestión:

«Sí os voy a pedir una declaración de que el conocimiento del catalán sea obligatorio en Cataluña y que se den ciertas ventajas al catalán en Cataluña en cuanto a su oficialidad. Una y otra no hacen más que restablecer esa paridad y ese equilibrio entre las dos lenguas, que, a mi juicio, entraña el bilingüismo».

La enmienda así formulada y defendida fue rechazada por la Comisión en su sesión de 16 de Mayo de 1978 por 30 votos en contra y dos a favor, con dos abstenciones.

Otro tanto ocurrió en la Sesión del Pleno del Congreso de 5 de Julio siguiente, en el que la votación efectuada registró el resultado de 269 votos en contra, 22 a favor y 26 abstenciones.

Está pues, absolutamente claro que la Comisión quiso excluir y excluyó la imposición del deber de conocer la lengua catalana y las demás lenguas españolas distintas del castellano y que sólo quiso referir dicho deber a esta última por ser la oficial del Estado.

2. Esta interpretación, que es inequívoca, es también por esa razón la que ha consagrado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Son definitivas en este sentido las Sentencias números 82, 83 y 84 de 26 de Junio de 1986, relativas respectivamente a las Leyes vasca, catalana y gallega de Normalización del euskera, el catalán y el gallego.

La primera de ellas dice así:

«En directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto de las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación. Ello quiere decir que sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento y con él la presunción de que todos los españoles lo conocen».

Y precisamente porque no existe un deber constitucional de conocer las lenguas cooficiales es por lo que esta Sentencia termina declarando la inconstitucionalidad del artículo 8.3 de la Ley de normalización vasca, que permitía a los poderes públicos «hacer uso exclusivo del euskera para el ámbito de la Administración local», porque —dice la Sentencia— con ello «se perjudican los derechos de los ciudadanos, que pueden alegar válidamente el desconocimiento de otra lengua cooficial».

«Por ello —concluye la Sentencia— el artículo 8.3 viene a ser inconstitucional por infracción de lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Constitución, en relación con la no existencia del deber de conocimiento del euskera en zona alguna del territorio del Estado».

La Sentencia nº 84/1986 es, si cabe, más concluyente porque tiene que enfrentarse con un precepto de la Ley de normalización gallega, el artículo 1, apartado segundo, que expresamente imponía a todos los gallegos el deber de conocer la lengua gallega, precepto que declara inconstitucional.

El Tribunal Constitucional es rotundo:

«Ahora bien, tal deber no viene impuesto por la Constitución y no es inherente a la cooficialidad de la lengua gallega. El artículo 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado... No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio al no darse respecto de las lenguas cooficiales los supuestos antes señalados que dan su fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano.»

La propia Sentencia de 23 de Diciembre de 1994, tan comprensiva con la política lingüística de la Generalidad de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria, ratifica esta misma doctrina al afirmar «el deber de conocer la lengua catalana como área o materia de enseñanza obligatoria», pero no más allá del ámbito de la enseñanza. Así, en el fundamento jurídico 17 cuando aborda el problema de la constitucionalidad del artículo 15.1 de la Ley de Normalización de 1983, cuestionada por el Tribunal Supremo por entender, precisamente, que el artículo 3 de la Constitución no impone el deber de conocer el catalán, la Sentencia rechaza la cuestión planteada afirmando que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen el deber de asegurar el conocimiento del catalán y del castellano y que este deber conlleva las «consiguientes obligaciones que necesariamente se derivan para los particulares en el ámbito de la enseñanza», precisión esta última que niega claramente que existan tales obligaciones fuera de ese concreto ámbito.

3. El artículo 3 del Estatuto de Cataluña tampoco impone a los catalanes el deber de conocer la lengua catalana, como resulta con toda claridad de su tenor literal.

Hay aquí, en la Ley objeto de la consulta, una sutil «remodelación» del tenor literal del apartado 3 del artículo 3 del Estatuto, en el que se dice que «la Generalidad garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña», inciso éste que acaba de subrayarse que en la Ley se transmuta convirtiéndose en «la igualdad plena de los ciudadanos y ciudadanas en cuanto a derechos y deberes lingüísticos en todos los ámbitos» (artículo 5.1 y también en los artículos 1.3 y 4.1 y en el apartado III del Preámbulo).

Los «derechos y deberes» a los que sin más hace referencia en el artículo 3.3 del Estatuto se trocan en la Ley en los «derechos y deberes lingüísticos», lo que con toda evidencia cambia el sentido del precepto estatutario al que de este modo se le hace decir lo que pretendió la enmienda nº 106 de la Minoría Catalana defendida en las Constituyentes por el Sr. Trias Fargas y rechazada finalmente por el Congreso de los Diputados.

El Estatuto Catalán no impone en absoluto a los catalanes el deber de conocer la lengua catalana y no puede ser interpretado en ese sentido de ninguna manera, porque, si tal se intentara, se le haría incurrir en inconstitucionalidad por su radical contradicción con el artículo 3.1 de la Constitución, que quiso excluir y excluyó la imposición del deber de conocer las lenguas cooficiales y quiso reservar y reservó ese deber única y exclusivamente para el castellano.

4. Si no existe un deber constitucional de conocer las lenguas cooficiales porque la Constitución excluyó inequívocamente tal deber y ninguna norma subconstitucional puede crearlo sin incurrir en una infracción de la Norma Fundamental determinante de su nulidad, menos aún existe todavía un deber constitucional *de usar* tales lenguas, como da por supuesto la Ley objeto de la consulta al definir en su preámbulo sus objetivos y entre ellos el de «consolidar el compromiso estatutario de llegar a la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y *deberes* lingüísticos y, de forma especial, los de *conocer* las dos lenguas oficiales y *usarlas*».

La discusión es aquí rigurosamente innecesaria porque ni siquiera la Constitución impone a los españoles el deber de usar el castellano, uso que configura como derecho, a diferencia de lo que dispone sobre el conocimiento, del que hace, ciertamente, un deber («todos los españoles tienen el *deber de conocerla* y el derecho a usarla»: artículo 3.1).

Todos los preceptos de la Ley objeto de la consulta que afirman o dan por supuesta la existencia de un deber de conocer la lengua catalana por parte de los españoles avecindados en Cataluña son, por lo tanto, contrarios al artículo 3.1 de la Constitución, ya que ésta ha excluido categóricamente un tal deber. En esta situación se encuentran, por lo pronto, los artículos 1.3, 4.1 y 5.1, repetidamente citados, el artículo 9, apartados 1 y 3, el artículo 10.1, el artículo 32, apartados 1 y 3, 34.2, 25.1 y 36.4 de la Ley objeto de la consulta. En relación a todos ellos cualquier español «puede alegar válidamente el desconocimiento» del catalán, tal y como dejó bien claro la Sentencia constitucional nº 82/1986, de 26 de Junio.

III. EL DEBER DE CONOCER Y USAR EL CATALÁN NO PODRÍA ALCANZAR EN NINGÚN CASO A LOS ESPAÑOLES NO AVECINDADOS EN CATALUÑA

Aún en el supuesto de que realmente existiera un deber constitucional de conocer las lenguas españolas cooficiales en ciertas Comunidades Autónomas, deber que, como ya hemos visto, la Constitución no sólo no impone, sino que quiso excluir y excluyó inequívocamente, es obvio que tal deber no podría predicarse en ningún caso de los españoles en general, sino sólo de los españoles avecindados en las Comunidades Autónomas en cuestión, es decir, de quienes, según los Estatutos respectivos de éstas, tienen la condición política de catalanes, vascos, gallegos, etc.

La Ley objeto de la consulta ignora pura y simplemente esta elementalísima e irrefutable distinción entre españoles residentes y avecindados convirtiendo el

supuesto (e inexistente) deber de estos últimos en una obligación general de todos los españoles, que, de seguirse el ejemplo, habríamos de ser cuatrilingües para poder movernos sin tropiezos por toda la geografía española, como tenemos derecho a hacer. El derecho fundamental a la libre elección de residencia y a circular por el territorio nacional, que reconoce sin limitación alguna el artículo 19.1 de la Constitución resultaría por esta vía inopinadamente menoscabado o perturbado.

Y es que la Ley, en efecto, no hace distinción alguna (salvo en lo que concierne a la enseñanza no universitaria –apartados 7 y 8 del artículo 21– y en algún otro precepto aislado –vid. artículos 30.2 y 34.2–) y opera *como si* todos los españoles que por razón de trabajo o de turismo circulamos temporalmente por Cataluña tuviéramos que conocer necesariamente el catalán o hubiera alguna razón constitucional que autorizara a presumir que lo conocemos, que es, justamente, el sentido que tiene la imposición por el artículo 3.1 de la Constitución a todos los españoles del deber de conocer el castellano como única lengua oficial de todo el Estado, tal y como ha precisado la jurisprudencia constitucional.

Este es el caso, en efecto, de la mayor parte de los artículos de la Ley incluidos dentro del Capítulo V de la misma, relativo a la actividad socioeconómica y, en concreto, del artículo 17.6 y del artículo 30.1, al menos en lo que concierne a la obligación que se impone a las empresas públicas de la Generalidad y de las corporaciones locales, así como a las empresas concesionarias de aquélla y éstas de utilizar «normalmente» el catalán «en la rotulación, las instrucciones de uso, el etiquetaje y embalaje de los productos o servicios que producen u ofrecen»; del artículo 31.1, que impone igual obligación a «las empresas y entidades públicas o privadas que ofrecen servicios públicos» de utilizar «al menos el catalán en la rotulación y en las comunicaciones megafónicas»; del artículo 32, apartados 1 y 3; del artículo 33 y del artículo 34.2; porque esas obligaciones de utilizar el catalán se trasladan al público en general convirtiéndose para éste en una obligación (constitucionalmente inexistente, como ya vimos) de conocer el catalán, so pena, claro está, de no entender las advertencias, informaciones, avisos y demás que se obliga a transmitir «normalmente» o «al menos» por esta vía.

Estas modulaciones aunque no excluyen *de iure* el uso adicional del castellano, posibilitan que se prescinda de él con el consiguiente e injustificado perjuicio (que en eso se traduce la privación del beneficio inherente a las referencias, advertencias, informaciones o avisos) para quienes ni siquiera tienen la condición política de catalanes y son simplemente españoles transeúntes en Cataluña o, incluso, consumidores y usuarios sin más.

La libertad de circulación por todo el territorio nacional que proclama el artículo 19.1 de la Constitución resulta así menoscabada o condicionada, lo mismo que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado que asegura el artículo 139.1 de la Norma Fundamental, precepto éste cuyo apartado 2 prohíbe expresamente, además, adoptar cualquier medida que obstaculice, incluso indirectamente, la libertad de circulación de las personas en todo el territorio español, a lo que se añade el incumplimiento de la obligación que el artículo 51 de la Constitución impone a todos los

poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios y de proteger de forma eficaz sus legítimos intereses económicos.

Nótese que este último precepto dice «de forma *eficaz*» y no de cualquier forma y «de forma *eficaz*» sólo puede defenderse y protegerse a los consumidores y usuarios cuando se asegure que las advertencias, informaciones y avisos necesarios para esa defensa y protección lleguen a todos ellos en una lengua que conozcan o tengan el deber de conocer, lo que no es el caso del catalán, que, de acuerdo con los preceptos citados puede ser el único vehículo de transmisión de aquéllos.

Al dar por supuesto un deber constitucional inexistente, que jamás podría alcanzar, además, a los españoles que no tienen la condición política de catalanes, los preceptos en cuestión introducen o propician la introducción de un factor de discriminación entre los españoles carente de toda base constitucional con flagrante infracción en último término del artículo 14 de la Constitución.

IV. EL ALCANCE CONSTITUCIONAL DE LA COOFICIALIDAD LINGÜÍSTICA. ANÁLISIS DE LA LEY DESDE ESTA PERSPECTIVA

El análisis del texto legal hasta aquí realizado pone de manifiesto con toda claridad que el Parlamento Catalán ha partido en este caso de una comprensión de la cooficialidad que no coincide con la que resulta del artículo 3 de la Constitución, sino, más bien, con la que animaba la enmienda al mismo n° 106 que formuló y defendió la Minoría Catalana en las Constituyentes y que fue, como hemos visto, rechazada.

De que esto es así dan fé los discursos que el Sr. Trías Fargas pronunció en la Comisión, primero, y en el Pleno del Congreso de los Diputados, después, los días 12 de Mayo y 5 de Julio de 1978, que conviene por eso recordar.

En el primero de ellos defendió conjuntamente las enmiendas números 105 y 106, aunque luego renunció expresamente a la primera, y, tras afirmar que lo que quería pedir es «una declaración de que el conocimiento del catalán sea obligatorio en Cataluña», dijo concretamente lo siguiente:

«Por eso en la enmienda proponemos que en el ámbito de actuación de los organismos autonómicos de los territorios que tengan esa consideración sea el respectivo idioma el oficial *en exclusiva*, lo que no quiere decir que no pueda ser cooficial con el castellano en los Órganos del Estado que actúen en el territorio autónomo».

En el discurso ante el Pleno del Congreso el Sr. Trías Fargas dijo:

«Nosotros, el apartado 2 del artículo 3 queremos añadir que todos los residentes en los territorios autónomos tienen el deber de conocer las respectivas lenguas y el derecho a usarlas. Esta última disposición... es, sobre todo, esencial para Cataluña».

—Yo pensaba que si, en definitiva, el catalán no iba a ser oficial, *con un carácter exclusivo* que después definiremos en qué consiste, la verdad es que no iba a tener muchas posibilidades de sobrevivencia. Esta enmienda (se refiere a la nº 105) yo la retiré en su momento, y no por excesiva, sino por prematura. Excesiva dijeron los periódicos; no era ese mi concepto. Nosotros creemos en la oficialidad del catalán en su territorio, y así lo afirmé ante esta Cámara, pero dije que era prematura... también comprendo que todavía no es el momento de llegar a los puntos que yo desearía, pero sí el momento de anunciar que este es nuestro objetivo; *que no se diga que ocultamos objetivos finales, sino que éste es nuestro objetivo y aquí se expresa*, pero de todas formas comprendimos que no era el momento de plantearlo y por eso nos refugiamos en la enmienda nº 106...».

La coherencia de la Ley objeto de la consulta con aquel planteamiento de la Minoría Catalana es total y absoluta. No hay más que comparar el pasaje que ha quedado transcrito del primer discurso del Sr. Trías Fargas con el texto del artículo 2.2 de la Ley («El catalán, como lengua propia, es: a) La lengua de todas las instituciones de Cataluña y en especial de la Administración de la Generalidad, de la Administración Local, de las corporaciones públicas, de las empresas y los servicios públicos, de los medios de comunicación institucionales y de la toponimia. b) La lengua preferentemente utilizada por la Administración del Estado en Cataluña...») o con el artículo 9, apartado 1 (cuyo régimen se extiende en el apartado 3), en el que se reitera el deber de utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en las relaciones entre ellos de la Generalidad, las administraciones locales y las demás corporaciones públicas, las instituciones y empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios, deber que se prolonga, modulado con el adverbio «normalmente», a las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en el ámbito lingüístico catalán, sin perjuicio, claro está, del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a recibirlos en castellano.

Como ya anunciara Trías Fargas hace veinte años el objetivo era el enunciado en la enmienda nº 105: «En los territorios autónomos de España de lengua distinta al castellano cada Estatuto de Autonomía determinará *el carácter oficial exclusivo o transitoriamente cooficial con el castellano de la respectiva lengua*». Esta es, exactamente, la idea que alienta la Ley objeto de la consulta, que la lleva hasta el límite, dejando para el castellano solamente el estrecho espacio que cabe en los modos adverbiales «preferentemente» (artículo 2.2.b), «normalmente» (9.1, 20.2. —expresión normal—, 25.1, 27.1, 30.1, 20.2) «al menos» (17.6, 31.1, 31.2, 32.3, 33, 36.4) y «como mínimo» (artículos 15.5, 26.1, 26.3, 34.2) y, como no podía ser de otro modo, el que resulta del derecho individual de cada ciudadano a exigir la utilización del castellano en los negocios jurídicos y en los procedimientos administrativos y judiciales en los que sea parte.

La valoración de la conformidad a la Constitución de los preceptos citados no depende —importa subrayar esto— de que tales preceptos excluyan o no el uso del castellano, que no lo excluyan *de iure*, porque los modos adverbiales citados dejan todavía algún espacio teórico a la lengua oficial del Estado, sino de su

correspondencia o falta de ella con el sistema de cooficialidad lingüística que establece el artículo 3 de la Constitución y que el artículo 3 del Estatuto Catalán no desmiente, sistema que está muy lejos del propugnado por las enmiendas nº 105 y nº 106 que la Minoría Catalana formuló al texto del primero de dichos preceptos, a los que, como ya hemos visto, responde la Ley objeto de la consulta.

El sistema de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución ha sido muy claramente explicado por las Sentencias constitucionales números 82, 83 y 84, de 26 de Junio de 1986.

Como explica la primera de ellas,

«según el número 1 del artículo 3 de la Constitución, el castellano es la lengua oficial del Estado y *entendiéndose obviamente aquí por «Estado» el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos y locales*, resulta que el castellano es lengua oficial *de todos los poderes públicos* y en todo el territorio español. Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que *es oficial una lengua*, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, *cuando es reconocida por los poderes públicos como medio NORMAL de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados... Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español*. En virtud de lo dicho, al añadir el número 2 del mismo artículo 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos».

Más claro no se puede decir. Todos los poderes públicos españoles, con inclusión de los autonómicos y locales, son «Estado» a los efectos del artículo 3 de la Constitución. Todos, pues, sin excepción, vienen obligados a reconocer «como medio *normal* de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados» la lengua castellana en todo el territorio español. Todos ellos tienen que reconocer en la misma medida las otras lenguas cooficiales en los territorios de las diferentes Comunidades Autónomas que cuentan con éstas.

La crítica de los preceptos legales antes citados y la denuncia de su falta de conformidad con el artículo 3 de la Constitución está así hecha de antemano. El castellano tiene que ser también por imperativo constitucional «medio *normal* de comunicación» de los poderes públicos de Cataluña, ya sean autonómicos o locales, porque todos ellos son «Estado» a los efectos del precepto constitucional citado. Referir la «normalidad» exclusivamente al catalán, como lo hacen dichos preceptos, es por ello claramente contrario al artículo 3 de la Constitución, no porque excluyan el castellano o impidan su uso que, como ya hemos dicho no lo hacen,

ya que le reservan el espacio que dejan las expresiones «normalmente», «al menos» y «como mínimo», sino porque no le reconocen «como medio *normal* de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados».

El castellano y las demás lenguas españolas cooficiales en las distintas Comunidades Autónomas no pueden contraponerse «como asuntos privativos respectivamente del Estado en sentido estricto y de las Comunidades Autónomas individualmente consideradas». En la medida en que tanto aquél como cualquiera de éstas son igualmente oficiales en algunas Comunidades Autónomas deben ser reconocidos por todos los poderes públicos, estatales en sentido estricto, autonómicos y locales, como medio de comunicación *normal*. No es, pues, constitucionalmente lícito que legislador alguno reserve la normalidad para una concreta de las dos lenguas cooficiales y deje el resto para la otra, cosa que, por otra parte, resulta también del artículo 3.3 del propio Estatuto Catalán, que obliga expresamente a la Generalidad a garantizar («garantizará», dice) «el uso *normal* y oficial *de los dos idiomas*» y no de uno sólo de ellos, como lo hacen los preceptos antes citados de la Ley objeto de la consulta con flagrante infracción también del citado precepto estatutario (al que por cierto, sí se ajusta, en clara contradicción con los referidos preceptos, el artículo 5.1 de la propia Ley, que, esta vez sí, asume la doctrina constitucionalmente correcta al repetir literalmente en su primera parte el texto del artículo 3 del Estatuto Catalán: «La Generalidad ha de garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos y ciudadanas, *el uso normal* y oficial del catalán y *del castellano*...).

V. SOBRE LA REGULACIÓN DEL USO DEL CATALÁN EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES

El capítulo V de la Ley objeto de la consulta se dedica a «La actividad socio-económica» y regula el uso de la lengua por las «empresas públicas» (que han de utilizar «normalmente» el catalán: artículo 30) y las «empresas de servicio público», públicas o privadas (lo mismo, con la modulación «al menos»: artículo 31) las empresas concertadas o subvencionadas (artículo 33), la atención al público por las empresas y establecimientos dedicados a la venta de productos o a la prestación de servicios (que «deben estar en condiciones de poder atender a los consumidores y usuarios cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales» —artículo 32.1— y utilizar «al menos» el catalán para la señalización, carteles de información a consumidores y usuarios («como mínimo» necesariamente en catalán si se trata de productos catalanes con denominación de origen, comarcal o de calidad: artículo 34.2), la publicidad institucional de la Generalidad y de las Administraciones Locales («de forma general» en catalán: artículo 35) y la actividad profesional y laboral (obligación de utilizar «al menos», el catalán en los rótulos e informaciones en el interior de los centros de trabajo: artículo 36.4).

Alguno de estos preceptos ya ha sido estudiado con anterioridad (así, el artículo 35.1 sobre la publicidad institucional), por lo que no se insistirá aquí sobre ellos. Los demás o no lo han sido o se han analizado desde una perspectiva dife-

rente que requiere un adecuado complemento en este momento. A ello atenderemos a continuación.

Antes, sin embargo, ha de hacerse una precisión respecto al empleo de la expresión «empresas públicas», que utilizan los artículos 30 y 31 de la Ley. Es ésta una expresión equívoca y, por lo tanto, imprecisa, porque ni el sustantivo empresa, ni el adjetivo pública permiten saber con la necesaria seguridad a qué realidad concreta aluden. Esa imprescindible seguridad sólo puede obtenerse en este caso a partir del dato formal de la personificación, pública o privada, de la empresa, que es el único dato comprobable y reconocible desde fuera por todos.

Si la empresa está constituida bajo una forma pública de personificación habrá de ser considerada en todo caso como una Administración Pública y quedará por ello sujeta al régimen de cooficialidad lingüística antes explicado como todas las demás Administraciones Públicas. Si, por el contrario, su personificación es privada habrá de ser tratada a los efectos que aquí importan como todas las demás personas, físicas o jurídicas, privadas, por mucho que su «propiedad» pueda corresponder a una Administración Pública y ello porque, como ya se ha dicho, el dato de la personificación es el único comprobable y reconocible por los consumidores y usuarios y por el público en general.

Hecha esta advertencia, la pregunta que hay que formularse aquí para valorar la constitucionalidad de los preceptos contenidos en el capítulo V de la Ley es la siguiente: ¿puede una Ley, estatal o autonómica, limitar la libertad de las personas, físicas o jurídicas, privadas de elegir la lengua a utilizar por éstas en las relaciones que traben entre sí? Porque, obviamente, para los particulares el principio, el punto de partida, es la libertad, a la que la Ley puede, eventualmente, poner ciertos límites. *Permissum quia non prohibetur* es la regla general.

La respuesta a esta pregunta no puede ser otra que la que ofrece el Prof. Francesc de Carreras en su voto particular al Dictamen el Consell Consultiu de 18 de Diciembre de 1997. En el Estado social y democrático de Derecho, que es el nuestro —dice—, «los poderes públicos no pueden incidir en la esfera de los ciudadanos si no es por un título habilitante suficiente. Y este título suficiente sólo lo poseen los poderes públicos si tienen que proteger los derechos de los ciudadanos. Otra cosa sería utilizar el poder para servir al propio poder, lo cual es propio sólomente de los Estados no democráticos. En una sociedad libre como la nuestra, el ciudadano ha de elegir libremente la lengua en la cual se expresa, sea o no la oficial del Estado, y sin ninguna coacción externa. La única circunstancia que puede legitimar una coacción externa es la protección del derecho de otro ciudadano y, además, ha de haber una proporción entre ambos derechos».

A partir de este irreprochable planteamiento el Prof. F. de Carreras concluye en su voto particular que los artículos 32.3 y 36.4 de la Ley objeto de la consulta «son contrarios a la libertad entendida como libre desenvolvimiento de la personalidad que garantiza el artículo 10.1 de la Constitución, así como también son contrarios al artículo 38 de la Constitución que garantiza la libertad de empresa», porque las obligaciones que imponen son totalmente desproporcionadas respecto a la finalidad de proteger los derechos de los consumidores y usuarios e intentan regular una relación entre sujetos privados en la que los poderes públicos, en

este caso la Generalidad, no pueden intervenir. La contradicción de tales preceptos con la Constitución –dice– es tanto más flagrante en el caso del artículo 32.3 «si tenemos en cuenta que la infracción de este precepto comporta sanciones, de acuerdo con lo que prescribe la disposición final 5.3 de la Proposición de Ley, convirtiendo así la competencia normalizadora de la lengua, que por naturaleza es fundamentalmente de fomento, en una competencia típica de actividad administrativa de policía».

El argumento y la conclusión del Prof. F. de Carreras son sencillamente irrefutables y el Letrado que suscribe no puede dejar de compartíroslos. Estima, sin embargo, que igual tacha de inconstitucionalidad es predicable por las mismas razones del resto de los preceptos referidos al comienzo de este apartado.

En lo que concierne al artículo 31.1, porque la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos de transporte, suministros, comunicaciones y demás no sólo no se consigue imponiendo a las empresas que los prestan la obligación de usar «al menos» el catalán en la rotulación y en la megafonía, sino que esa inexcusable protección se perjudica por esta vía en la medida en que «al menos» hace posible que se prescinda del castellano, lo que dejaría inermes a los usuarios españoles de los servicios que no conocen sino esta lengua, única que tienen el deber constitucional de conocer y única también de la que es constitucionalmente posible presumir que efectivamente la conocen.

A todo lo cual hay que añadir que usuarios de esos servicios públicos pueden ser también los españoles no residentes en Cataluña que ocasionalmente se encuentren en dicha Comunidad, a los cuales se deja con el «al menos» desprotegidos del todo como tales usuarios.

Las fórmulas «al menos» y «como mínimo» son, pues, claramente contrarias al mandato contenido en el artículo 51.1 de la Constitución, que impone a todos los poderes públicos el deber de garantizar («garantizarán»), mediante «procedimientos eficaces» además, los legítimos intereses de *todos* los consumidores y usuarios.

Otro tanto puede decirse del artículo 33 que obliga a las empresas concertadas o subvencionadas a «utilizar, al menos, el catalán en la rotulación, en los avisos y en la documentación dirigidos al público, como mínimo cuando estén vinculados al objeto de la ayuda o convenio». El mismo razonamiento y la misma conclusión son aplicables al artículo 15.5, según el cual «los cheques, pagarés, talonarios y demás documentos ofrecidos por las entidades financieras a sus clientes y clientas deben ser redactados, *como mínimo* en catalán».

El artículo 32.1, que el Prof. F. de Carreras juzga conforme a la Constitución considerándolo «especialmente adecuado, ya que, de otra manera, se afectarían seriamente los derechos de los consumidores por una razón no justificada como es la ignorancia de una lengua oficial», no merece, en opinión del Letrado que suscribe, tan favorable juicio, si se examina su alcance con la profundidad necesaria.

Desde el punto de vista de los derechos de los consumidores, el precepto en cuestión parece, en principio, inobjetable, ya que asegura la atención de éstos «cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña», siempre, claro está, que esa alteración se refiera tanto a la posibilidad del consumidor de

solicitar el servicio en castellano, como a recibir en esta misma lengua la respuesta correspondiente.

Esta salvedad podría ser tomada como un exceso de suspicacia del Letrado que suscribe si no viniera sugerida por el propio Dictamen del Consell Consultiu de 18 de Diciembre de 1997, repetidamente citado. En efecto, en la página 18 de dicho Dictamen se dice, tras haber razonado en los párrafos anteriores que del artículo 3.3 del Estatuto Catalán «se deduce el deber implícito de éstos (los ciudadanos) de llegar a conocer el catalán» (cuestión ésta que ya ha quedado examinada más atrás), que «el deber de atender en la lengua empleada por quien ha de ser atendido no implica *el deber de utilizar la misma lengua* en la que se ha dirigido la petición o exigencia de atención, porque eso supondría negar la libertad y el derecho reconocidos de emplear cualquiera de las dos lenguas».

Entendido el artículo 32.1 de la Ley en la forma que resulta del párrafo transcrito del Dictamen del Consell Consultiu («A» solicita la atención en castellano y puede recibir ésta en catalán) es obvio que el precepto legal es contrario a la Constitución porque da por supuesto un deber que «A» constitucionalmente no tiene y que nadie le puede imponer ni directa, ni indirectamente. «A» es un simple consumidor en Cataluña, pues a los consumidores en general se refiere el precepto objeto de análisis. No es catalán, es decir, español avecindado en Cataluña, sino simple transeúnte en esa Comunidad. La respuesta en catalán a su requerimiento en castellano no le sirve de nada, porque no conoce el catalán, ni nada autoriza a presumir ese conocimiento. Y del español avecindado en Cataluña puede decirse otro tanto, porque tampoco sobre él pesa deber constitucional alguno de conocer el catalán, ni puede tampoco presumirse que lo conoce, ya que tal deber y tal presunción sólo son constitucionalmente predicables del castellano, tal y como ha quedado justificado más atrás.

El artículo 32.1 de la Ley, entendido como lo ha hecho el Consell Consultiu, es claramente contrario al artículo 3 de la Constitución. Sólo si se interpreta el deber de atención que impone a las empresas y establecimientos como comprensivo de una respuesta al requerimiento de atención en una lengua que el requirente conozca o tenga el deber constitucional de conocer podría ser aceptado dicho precepto como conforme al artículo 3 de la Norma Fundamental. Sólo en este último caso, por lo demás, podría afirmarse seriamente que hay una atención efectiva del consumidor requirente y que se respetan los derechos que como consumidor le reconoce el ordenamiento jurídico. De que esto ha de ser así necesariamente da fé la propia Ley objeto de la consulta cuando en su disposición final primera modifica el artículo 5 de la Ley catalana de Régimen Local, precepto en el que al derecho de cada ciudadano a escoger la lengua oficial con la que desean relacionarse con los entes locales añade el «deber correlativo (de éstos) de atenderlos en la lengua escogida», prueba evidente de que para el propio legislador catalán no puede hablarse en propiedad de «atención» efectiva si no se responde al requirente en la misma lengua por éste utilizada en su requerimiento.

Con esto, sin embargo, no queda agotado el análisis de la constitucionalidad del artículo 32.1 de la Ley. La razón es clara:

Dicho precepto impone a las empresas y establecimientos dedicados a la venta de productos o a la prestación de servicios que desarrollan su actividad en Cataluña el deber de estar en condiciones de poder atender a los consumidores o usuarios en cualquiera de las lenguas oficiales.

Desde la perspectiva de las personas, físicas o jurídicas, privadas titulares de tales empresas y establecimientos, ¿cuál es el título constitucional capaz de legitimar ese deber? Sólo puede serlo, como ya vimos, la necesidad de proteger los derechos de los consumidores y usuarios. Ahora bien, de todos los consumidores y usuarios españoles puede presumirse lícitamente que conocen el castellano, ya que el artículo 3 de la Constitución impone a todos ellos el deber de conocerlo. Si esto es así, resulta obvio que los derechos de los consumidores y usuarios españoles, catalanes o no, catalanoparlantes o castellanoparlantes, están en todo caso eficazmente protegidos sin necesidad de precepto alguno como el que se estudia. El deber que éste impone a las empresas privadas de estar en condiciones de atender al público también en catalán no puede, por lo tanto, encontrar en la protección de los consumidores el imprescindible título constitucional en que apoyarse.

Pero es que hay más. El deber que se impone a los empresarios de estar en condiciones de atender a sus clientes en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña por el precepto legal que se estudia no es, en absoluto, neutral con respecto a los derechos que a todos los españoles sin distinción reconoce la Constitución. La cuestión es muy simple: puesto a cumplir ese deber, el titular de la empresa o establecimiento preferiría inevitablemente emplear trabajadores que conozcan las dos lenguas oficiales y no a aquéllos que sólo conozcan el castellano, ya que, a igual coste, los primeros le ponen a cubierto de la exigencia legal y los segundos no. Eso es sencillamente indiscutible. El artículo 32.1 introduce así indirectamente un factor de discriminación que afecta gravemente al derecho al trabajo que a todos los españoles reconoce el artículo 35.1 de la Constitución y que carece de toda justificación objetiva, justificación que, como ya hemos visto, no pueden encontrar ni en el deber de conocer el catalán, constitucionalmente inexistente, ni tampoco en la protección y defensa de los consumidores, que, como también nos consta ya, no ha estado nunca ni está hoy en riesgo por motivos lingüísticos, como es evidente.

La inconstitucionalidad de la exigencia contenida en el artículo 32.1 de la Ley resulta así incuestionable.

La obligación que el artículo 34.2 de la Ley impone de etiquetar (esto es, de incluir en el etiquetaje los datos obligatorios y las informaciones adicionales) «necesariamente, como mínimo, en catalán» los productos catalanes que gozan de denominación de origen, comarcal o de calidad es constitucionalmente reprochable desde una doble perspectiva:

En primer lugar, porque no garantiza los derechos de los consumidores y usuarios que no conocen el catalán. Es cierto, en efecto, que el precepto no excluye que los productos a los que se refiere lleven la información precisa en castellano, pero la cuestión no es esa. Todos los poderes públicos y, por lo tanto, también la Generalidad de Cataluña tienen como más atrás se dijo, el deber de *garantizar* la defensa de los consumidores y usuarios («garantizará», dice el artí-

culo 51.1 de la Constitución) y ello les obliga a asegurar que la información que necesariamente debe acompañar a todo producto les llegue a todos ellos, cosa que no garantiza, ni asegura el artículo 34.2 al limitarse a exigir al etiquetado en catalán. *No es, por lo tanto, un problema de exclusión de una de las dos lenguas oficiales, sino de garantía –constitucionalmente inexcusable– de que la información llegue a todos los consumidores y usuarios*, que pueden ser, no hace falta decirlo, tanto españoles con la condición política de catalanes, como cualesquiera otros que temporalmente se encuentren en Cataluña. Ni siquiera, pues, en el supuesto hipotético de que los españoles avecindados en Cataluña tuvieran el deber de conocer el catalán, podría salvarse el precepto del reproche de inconstitucionalidad formulado, porque no son ellos, como es evidente, los únicos consumidores y usuarios españoles a los que el artículo 51 de la Constitución obliga a defender, «mediante procedimientos *eficaces*», además, como el precepto constitucional expresivamente dice.

Limitarse a exigir el etiquetado en catalán de estos productos no garantiza, pues, con la eficacia que la Constitución reclama la defensa de una parte de los consumidores y usuarios.

En segundo lugar, hay que notar que el artículo 34.2 impone a las empresas productoras una obligación adicional, la de etiquetar necesariamente en catalán los productos catalanes, para la que no parece haber título constitucional alguno capaz de justificarla. No podría serlo ni siquiera ese hipotético deber de conocer el catalán que quiere predicarse en los españoles avecindados en Cataluña, ya que, aunque tal deber existiera, ningún papel podría jugar en este caso, supuesto que sus productos están destinados al mercado en general y deben satisfacer ante todo las exigencias de éste y atenerse a las reglas que lo regulan, entre ellas, claro está, las relativas a la necesaria defensa de todos los consumidores y usuarios que en él se mueven.

VI. SOBRE EL DEBER DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE CONOCER EL CATALÁN

El artículo 11.1 de la Ley establece que «el personal al servicio de las Administraciones, las Corporaciones y las instituciones públicas de Cataluña debe tener un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales», a cuyos efectos el apartado 3 del precepto impone la exigencia de acreditar el conocimiento de la lengua catalana «en el proceso de selección para acceder a plazas de personal de la Administración de la Generalidad, la Administración Local y la administración y servicios de las universidades, incluido el personal laboral».

Esta última exigencia se refiere también por el artículo 13.5 de la Ley a la «provisión de plazas del personal al servicio de la Administración de Justicia dependiente de la Generalidad».

Por su parte, el artículo 24.3 de la Ley dispone que «el profesorado de los centros de enseñanza universitaria en Cataluña debe conocer suficientemente las dos lenguas oficiales, de acuerdo con las exigencias de su tarea docente» y el artículo 22 obliga al «Gobierno de la Generalidad, las Universidades y las instituciones de

enseñanza superior, en el ámbito de las competencias respectivas» a adoptar («han de adoptar», dice en términos imperativos) «las medidas pertinentes a fin de *garantizar* y fomentar el uso de la lengua catalana en todos los ámbitos de las actividades docentes, no docentes y de investigación, incluidas las lecturas de tesis doctorales y *la celebración de oposiciones*».

Antes de abordar el análisis de la conformidad a la Constitución de los preceptos legales referidos es necesario hacer algunas precisiones iniciales. La primera de ellas concierne al término «corporaciones», que emplea el artículo 11.1

Las Corporaciones, aunque se les añade el calificativo de públicas, como hace el artículo 11.1, no son Administraciones Públicas en sentido propio. Lo son sólo *secundum quid*, en la medida en que tengan asignado por sus leyes respectivas el ejercicio de funciones públicas. En todo lo demás se rigen por el Derecho Privado, es decir, son tratadas por el Derecho como personas privadas y a las personas privadas no se les puede coartar su irrenunciable libertad a utilizar la lengua de su elección como no sea para proteger los derechos de las demás personas con las que se relacionen y con respecto estricto en todo caso con el principado de proporcionalidad, tal y como más atrás quedó explicado.

En el ejercicio de las funciones públicas que puedan tener confiadas las corporaciones públicas estarán sujetas, como las demás Administraciones Públicas, a lo que resulta del régimen de cooficialidad lingüística tal y como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, que también ha quedado estudiado y no es preciso repetir ahora.

Sólo en estos términos es interpretable la referencia a las corporaciones públicas que contiene el artículo 11.1 de la Ley.

La segunda observación se refiere a la alusión genérica a las «universidades», «centros docentes de enseñanza superior» y equivalentes que se contienen en los artículos 22 y 24 de la Ley. Universidades las hay hoy públicas y privadas. A estas últimas es aplicable necesariamente lo ya dicho respecto del uso del catalán en las relaciones entre particulares, que tampoco hace falta repetir. Las observaciones formuladas respecto a las Universidades privadas por el Prof. F. de Carreras en su voto particular al Dictamen del Consell Consultiu de 18 de Diciembre de 1997 se dan, pues, por reproducidas aquí en aras de la brevedad.

Aclarados estos extremos, puede ya pasarse al estudio del núcleo de los problemas que plantean los preceptos citados al comienzo de este apartado, es decir, al deber de conocer el catalán que la Ley objeto de la consulta impone a los servidores públicos, sea su *status* funcionarial o laboral. La Sentencia constitucional de 28 de Febrero de 1991 resolvió ya el problema indicado en términos positivos al conocer el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra el artículo 34 de Ley catalana de la Función Pública de la Administración de la Generalidad de 23 de Julio de 1985 siempre que se preservara la obligada proporcionalidad de la exigencia en relación con la capacidad requerida para desempeñar la concreta función a desarrollar. Esta salvedad está cubierta por el inciso final de los apartados 1 y 3 del artículo 11, que deben, por lo tanto, reputarse correctos, al menos en lo que respecta a la función pública autonómica.

En lo que se refiere a las Administraciones Locales, el problema se plantea de un modo diferente, ya que éstas gozan también de una autonomía constitucionalmente garantizada y su régimen jurídico básico es competencia del legislador estatal. El régimen de cooficialidad lingüística que resulta del artículo 3 de la Constitución supone, como ya hemos visto, que «el conjunto de los poderes públicos españoles con inclusión de los autonómicos y locales» debe reconocer las lenguas oficiales «como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados» (Sentencias de 26 de Junio de 1986), lo que implica que todas las Administraciones Públicas y, por lo tanto, también las Administraciones Locales tienen el deber de conocer la lengua cooficial. Ese deber, sin embargo, afecta a cada Administración Local «en su conjunto, no individualmente a cada uno de sus funcionarios», como precisa la Sentencia de 21 de Diciembre de 1989.

«Nada se opone —dice la Sentencia 82/1986, de 26 de Junio— a que los poderes públicos prescriban, en el ámbito de sus respectivas competencias, el conocimiento de ambas lenguas (oficiales) para acceder a determinadas plazas de funcionarios o que, en general, se considere como un mérito entre otros (como expresamente se prevé) el nivel de conocimiento de las mismas: bien entendido que todo ello ha de hacerse dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la Constitución y sin que en la aplicación del precepto legal en cuestión se produzca discriminación».

La obligación que los poderes públicos tienen de garantizar el uso de las dos lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas bilingües no significa, sin embargo, dice la Sentencia de 21 de Diciembre de 1989, «que la Administración autonómica, al socaire de esa exigencia, pueda pretender asegurar su efectivo cumplimiento asumiendo para ello unas competencias que no sólo no le corresponden, sino que en última instancia desplazarían o mediatizarían a las Entidades Locales en el ejercicio responsable —es decir, autónomo— de las que le son propias».

Son, pues, las propias Corporaciones Locales y la Administración del Estado, en los términos que establecen los artículos 99 y 100 de la Ley de Bases del Régimen Local, quienes tienen la competencia para prescribir o no el conocimiento de las lenguas oficiales a determinadas plazas, no a todas por los candidatos y para establecer, en su caso, como un mérito entre otros el conocimiento de las mismas «dentro del necesario respeto a lo dispuesto en los artículos 14 y 23 de la Constitución», de acuerdo con la Sentencia constitucional de 21 de Diciembre de 1989, que declaró conformes a la Constitución los preceptos de la Ley de Régimen Local antes citados.

El artículo 11 de la Ley se aparta de la doctrina constitucional expuesta en lo concerniente a la selección de los empleados de la Administración Local y entra en colisión con dos preceptos legales que tienen la condición de básicos, lo que determina su inconstitucionalidad, juicio que ha de extenderse por las mismas razones a los apartados 2 y 3 de la disposición final primera de la Ley objeto de la consulta que dan nueva redacción a los artículos 294.2 y 310.2 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Otro tanto cabe decir del artículo 22.2 de la Ley, relativo a la celebración de las oposiciones universitarias, en la medida en que incide en una materia cuya

regulación se contempla en normas básicas estatales (el título V de la Ley de Reforma universitaria; vid. la Sentencia constitucional de 27 de Febrero de 1987, fundamento jurídico 11).

«La regulación de las condiciones de acceso y ascenso dentro de los distintos Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia es competencia estatal dada su naturaleza de Cuerpos nacionales por tratarse de un aspecto perteneciente al estatuto de personal que ha de determinar el legislador orgánico ex artículo 122.1CE», dice la Sentencia constitucional de 29 de Marzo de 1990. La Ley Orgánica del Poder Judicial dispone en su artículo 471 que «en los concursos para la provisión de plazas en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas que tengan una lengua oficial propia, se valorará como mérito el conocimiento de ésta en los términos que se establecerán reglamentariamente». Es obvia, por lo tanto, la inadecuación del artículo 13.5 de la Ley objeto de la consulta a lo establecido por el legislador orgánico, ya que éste obliga a tratar como un mérito, no como un deber, el conocimiento de las lenguas cooficiales.

VII. LAS MEDIDAS DE FOMENTO Y LOS LÍMITES QUE A LAS MISMAS IMPONE EL DERECHO COMUNITARIO

Restan sólomente por examinar los preceptos de la Ley que prevén medidas de fomento (artículos 27, 28, 29 y 37.2). Tales medidas son, en principio, el contenido típico de una Ley de normalización lingüística, por lo que no cabría oponer a ellas otras objeciones, como ya se dijo, que las que pudieran resultar de la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas públicas u otras semejantes.

A estos efectos es obligado recordar, siquiera sea sumariamente, el estado actual de la cuestión según resulta de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia.

1. La jurisprudencia del TJCE, por regla general, ha adoptado una definición muy amplia del concepto de ayuda de Estado, desde el inicio. Así, en la *STCE 23-2-1961 (De Gezamenlijke Steenkolemijnen in Limburg)*, as. 30/1959), declara que:

«La noción de ayuda... comprende no sólo prestaciones positivas, como las subvenciones mismas, sino también intervenciones que, bajo diversas formas, aligeran las cargas, que, normalmente, gravan el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto de la palabra, son de igual naturaleza y tienen idénticos efectos».

En la *STJCE 27-3-1980 (Denkavit)*, as. 61/1979), el TJCE califica como tales ayudas cualesquiera «decisiones de los Estados miembros por las cuales estos últimos, en razón de la persecución de objetivos económicos propios, ponen, mediante decisiones unilaterales y autónomas, a disposición de las empresas o de otros sujetos de Derecho, recursos proporcionándoles ventajas destinadas a favorecer la realización de los objetivos económicos o sociales buscados».

En consecuencia, prima una visión teleológica de la materia: para el Tribunal Europeo de Justicia, el artículo 92 TCE persigue prevenir los obstáculos a la libre competencia, cualquiera que sea su causa o los objetivos enfocados. Prima, pues, una valoración de las ayudas en función de los efectos dimanantes (SSTJCE 2-7-1974, *Italia c. Comisión*, as. 173/73; 24-2-1987, *Deuflil c. Comisión*, 310/85; 26-9-1996, *Francia c. Comisión*, as. C-241/94 y 9-12-1997, *Tiercé Ladbroke S.A.*, as. C-353/95P).

2. También es muy amplia la interpretación de la noción de «fondos del Estado» del artículo 92 TCE. De esta manera, se entienden como tales:

a) Fondos sociales (*STJCE 2-7-1974, Italia c. Comisión*, as. 173/73):

«el concepto de ayuda engloba las ventajas concedidas por las autoridades públicas que, bajo diversas formas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa (STJCE 26-9-1996, *Francia c. Comisión*, as. C-241/94)».

b) Fondos de promoción de ventas de productos agrícolas, silvícolas y de la industria alimentaria (*STJCE 22-3-1977, Steinike & Weindling*, as. 78/76). De acuerdo con este fallo,

«El carácter estatal que encierra el artículo 92, párrafo 1, apunta más a la autoridad que está en el origen de la medida —el Estado y sus emanaciones— que viene a perturbar así las condiciones normales del mercado, que el organismo o la persona que financia la ayuda... En nuestra opinión,... son esencialmente los efectos de la ayuda... los que hay que tomar en consideración».

c) Tasas parafiscales como fuente de financiación de las ayudas, cuyo producto es afectado a organismos profesionales, encargados de dirigir acciones (de reestructuración, formación, investigación o promoción, p.e.): STJCE 11-11-1987, *Francia c. Comisión*, as. 259/85.

3. La tipología de ayudas es variada: subvenciones, financiaciones; primas; desgravaciones fiscales; préstamos sin/con bajo interés; cesiones gratuitas o a precio reducido —en condiciones especialmente favorables— de edificios, infraestructuras o mediso logísticos; préstamos asistidos del otorgamiento de garantías; tasas de redescuento preferenciales a la exportación; desgravaciones de cargas sociales en un sector preciso; préstamos de un fondo industrial de indemnización; exoneraciones o reducciones fiscales; tarifas preferenciales conferidas a determinados operadores económicos; *financiación de campañas publicitarias colectivas* (STJCE 24-11-1982, *Comisión c. Irlanda*, as. 249/81); ayudas puestas en marcha para financiar gastos de investigación o estudios de mercado.

Así, la *STJCE 15-3-1994, Banco de Crédito Industrial S.A., hoy Banco Exterior de España c. Ayuntamiento de Valencia*, as. C-387/92 (Rec. español 1994, págs. 1-877) afirma que

«El artículo 92 del Tratado tiene por objeto evitar que los intercambios entre Estados miembros resulten afectados por ventajas concedidas por las autoridades públicas que, bajo formas diversas, falseen o amenacen con falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (SSTJCE 2-7-1974, *Italia/Comisión*, as. 173/73 y 23-2-1961, as. 30/59).

(...)

De ello se deduce que una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas una exención tributaria que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales coloque a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes, constituye una ayuda de Estado en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

(...)

En la medida en que dicha ayuda afecte a los intercambios entre Estados miembros y falsee la competencia, es, con la salvedad de las excepciones previstas en el Tratado, incompatible con el mercado común.

(...)

No obstante, es jurisprudencia reiterada (véase, en particular, la Sentencia de 17-3-1993, *Slovan Neptun*, as. C-72/91 y C-73/91) que el Tratado, al establecer en su artículo 93 el examen permanente y el control de las ayudas por la Comisión, persigue que el reconocimiento de la posible incompatibilidad de una ayuda con el mercado común resulte, bajo control del Tribunal de Justicia, de un procedimiento adecuado, de cuya aplicación es responsable la Comisión».

4. El destinatario de la ayuda es indiferente respecto a su calificación jurídica (STJCE *Steinike & Weindling*): pueden ser empresas públicas o privadas y sus producciones (p.e., desgravaciones fiscales otorgadas directamente a bancos para que, mediando tal trato especial y la garantía del Estado, proporcionen ayudas efectivas y directas a empresas).

5. En cuanto al requisito de la incidencia de las ayudas en la competencia, hay una verdadera presunción según la cual toda ayuda es susceptible de falsear la competencia favoreciendo a ciertas empresas o producciones (p.e., STJCE 14-1-1997, *España c. Comisión*, as. C-169/95).

El punto de partida inicial es, pues, la prohibición general de todo tipo de subvenciones y ayudas públicas capaces de sostener artificialmente a las empresas de todo tipo que no son capaces de sostenerse por sí mismas en un mercado único y enteramente libre.

Las excepciones a ese principio general son muy estrictas y su administración concreta, es decir, la decisión sobre su compatibilidad o incompatibilidad con el mercado común queda a expensas del juicio individualizado de la Comisión o, en su caso, del Consejo y, en último término, de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

Hasta la reforma de Maastricht medidas como las previstas en la Ley objeto de la consulta quedaban claramente fuera del ámbito de las excepciones. El Tratado de la Unión Europea añadió, sin embargo, una nueva excepción («las ayudas

destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común»: apartado e) del artículo 92.3) a la que, quizás pudieran acogerse las ayudas previstas en los artículos 27 y sigs. de la Ley objeto de la consulta. Waelbroeck y Frignani advierten que ésta es una excepción muy puntual, que presumiblemente no tendrá una gran importancia en la práctica, aunque no por ello dejará de estar sujeta también al cumplimiento riguroso de la ineludible exigencia de que tales ayudas «no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común», lo que en última instancia habrá de ser decidido por las instituciones comunitarias, igual que en los demás casos (vid. *Commentaire J. Mégret. Le Droit de la Communauté Européenne*, vol. 4, Universidad de Bruselas, 2ª ed., 1997). En este sentido la Sentencia de 18 de Septiembre de 1995 (*SIDE v. Comisión*, as. T. 49/93) del Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea es expresiva de la actitud claramente restrictiva con la que hay que contemplar también estas ayudas, ya que anula la decisión de la Comisión de 18 de Mayo de 1993 por la que se declararon compatibles con el mercado común determinadas ayudas concedidas por el Gobierno Francés a los exportadores de libros en lengua francesa por entender que la subvención concedida al Centro Cooperativo de exportación del libro francés para compensar el exceso de coste del despacho de pedidos de pequeña cuantía de libros en lengua francesa efectuados por libreros establecidos en el extranjero, era lesiva para la libre competencia.

El rigor en este punto es extraordinario y sitúa *ab initio* bajo sospecha todo tipo de ayudas, incluso de pequeña cuantía y aunque pretendan justificarse en razones de orden cultural, más que económico.

En lo que respecta a las medidas de fomento concernientes a la producción, distribución y doblaje de obras cinematográficas y audiovisuales a las que hace referencia el artículo 28 de la Ley objeto de la consulta, hay que subrayar que la Ley estatal de 8 de Junio de 1994, de Protección y Fomento de la Cinematografía, atribuye al Gobierno de la Nación la competencia para «modificar las cuotas de pantalla y de distribución, estableciendo normas más amplias o más restrictivas, en especial con arreglo a criterios lingüísticos, cuando lo considere necesario para cumplir objetivos de política lingüística y siempre que respeten el derecho comunitario, oídas las Comunidades Autónomas concernidas» (artículo 8). La disposición adicional primera de la propia Ley atribuye igualmente al Gobierno de la Nación la competencia para modificar los importes, cuotas y porcentajes a que se refieren los artículos 6 y 7 de la Ley, «oídas las Comunidades Autónomas concernidas». El párrafo segundo de dicha disposición adicional es categórico, por lo demás, cuando establece que «en las Comunidades Autónomas con más de una lengua oficial española el Gobierno, oídas las CCAA concernidas, podrá además adaptar las modalidades de cumplimiento a que se refieren los artículos 6 y 7 de esta Ley».

El artículo 28.3 de la Ley objeto de la consulta no puede, por lo tanto, considerarse constitucionalmente correcto en cuanto atribuye al Gobierno de la Generalidad unas competencias que la Ley de 8 de Junio de 1994 asigna al Gobierno de la Nación.

VIII. EL PROBLEMA DE LAS SANCIONES

La disposición adicional quinta, apartado b), de la Ley prevé la aplicación de sanciones (las previstas en la Ley 1/1990, de 8 de Enero, sobre disciplina del mercado y defensa de los consumidores y usuarios) a las empresas que incumplan lo dispuesto en los artículos 15, 30, 31 y 32.3 de la misma.

No hace falta, como es obvio, razonar aquí acerca de la inconstitucionalidad de tal previsión, que hace simplemente más grave la de los artículos a los que se remite, al convertir la competencia normalizadora de la lengua, que, como acertadamente observa el Prof. F. de Carreras en su voto particular al Dictamen del Consell Consultiu, «es por naturaleza fundamentalmente de fomento, en una competencia típica de actividad administrativa de policía».

IX. CONSIDERACIONES FINALES

Como ha podido comprobarse, la Ley catalana de Política Lingüística de 7 de Enero de 1998 parte de un modelo de bilingüismo que no coincide en absoluto con el implantado en su día por el artículo 3 de la Constitución, que el Estatuto de Cataluña respetó, y que responde más bien a las enmiendas en su día formuladas por la Minoría Catalana al artículo 3 del Anteproyecto de la Norma Fundamental, que fueron expresamente rechazadas por las Cortes Constitucionales y que ahora por esta vía vienen a resucitarse.

De esta radical discrepancia con el obligado punto de partida resultan, como ya se ha visto, los múltiples reproches de inconstitucionalidad que han quedado razonados a lo largo de este Dictamen, reproches que sería tan largo, como innecesario reseñar ahora en un capítulo final de conclusiones al modo convencional, supuesto que han quedado ya suficientemente caracterizados en el propio cuerpo del Dictamen.

Tal es mi opinión, que someto gustoso a cualquier otra mejor fundada en Derecho y que doy y firmo en Madrid a 29 de Enero de 1998.